CADSKY KATA ISTITUTO NAZIONALE PER IL COMMERCIO ESTERO

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ ALBERTO TRABUCCHI της 5ης Φεβρουαρίου 1975 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

Η αίτηση για ερμηνεία που υπέβαλε στην παρούσα υπόθεση ο Πρόεδρος του Tribunale di Bolzano θέτει ζητήματα που αφορούν έμμεσα διάφορα κράτη μέλη στα οποία επιβάλλονται, επί των γεωργικών προϊόντων, επιβαρύνσεις σε σχέση με ποιοτικούς ελέγχους. Σύμφωνα με τις πληροφορίες της Επιτροπής, τέτοιου είδους επιβαρύνσεις εφαρμόζονται, εκτός από την Ιταλία, στη Γαλλία και στις Κάτω Χώρες. Η Επιτροπή είχε ξεκινήσει τότε — χωρίς όμως να μπορέσει να καταλήξει μέχρι τώρα — τις διαδικασίες παραβάσεως, κατ' εφαρμογή του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΟΚ, σχετικά όχι μόνο με τις επιβαρύνσεις που αποτελούν αντικείμενο της υπόθεσης αυτής, αλλά και για άλλες ανάλογες επιβαρύνσεις που επιβάλλονται από την Ιταλία και τις Κάτω Χώρες σε διάφορα προϊόντα.

Για μια ακόμα φορά, το ζήτημα που αφορά κατ' ουσία υποτιθέμενη παράβαση της Συνθήκης από κράτος μέλος, υποβάλλεται στον έλεγχο του Δικαστηρίου στο πλαίσιο της διαδικασίας προδικαστικής παραπομπής. Παρόλο που αναγνωρίζω ότι η διαδικασία του άρθρου 169 μπορεί να οδηγήσει σε πληρέστερη μελέτη του αντικειμένου της διαφοράς, η καθιερωμένη πλέον πρακτική — με τα σημαντικότερα θετικά αποτελέσματα — είναι η εξέταση της ισχύος των εθνικών πράξεων επιμελεία των διαδίκων και με τη συνεργασία του εθνικού δικαστή. Όμως, για να καταλήξουμε στο επιδιωκόμενο από τους διαδίκους αποτέλεσμα, πρέπει να εξεταστεί επίσης εμπεριστατωμένα η ουσία· ακριβώς, όμως, λόγω αυτής της απαίτησης, η απάντηση που ζητείται από το Δικαστήριο πρέπει να περιοριστεί στο πλαίσιο της συγκεκριμένης αρμοδιότητας, να περιοριστεί δηλαδή στα ερωτήματα που μπόρεσαν να τεθούν και πραγματικά τέθηκαν στην εκκρεμή ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου διαδικασία. Η προϋπόθεση αυτή έχει ιδιαίτερη σημασία σε μια δίκη όπως η παρούσα, στην οποία το άμεσο αντικείμενο είναι μια ειδική οικονομική επιβάρυνση ενώ, κυρίως η Επιτροπή, επικαλέστηκε στο Δικαστήριο διαφορετικό συμφέρον, που αποβλέπει όχι μόνο στην κατάργηση της μικρής επιβάρυνσης, αλλά, κυρίως, στην αναγνώριση της παρανομίας ορισμένων ελέγχων που διενεργούνται στα σύνορα λόγω του τρόπου εκτελέσεώς τους.

Λαμβάνοντας υπόψη ότι το ζήτημα αυτό είναι πραγματικά άσχετο με το άμεσο αντικείμενο της παρούσας διαδικασίας, το πρόβλημα, όπως προσδιορίζεται από την αίτηση του εθνικού δικαστή και το οποίο αναφέρεται μόνο στη νομιμότητα της είσπραξης της επιβάρυνσης, είναι εύκολο να λυθεί. Το πιο λεπτό ζήτημα της νομιμότητας των ελέγχων που πρέπει να διενεργούνται σε ορισμένα προϊόντα στο πλαίσιο του κοι-

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ιταλική.

νοτικού συστήματος δεν θα εξεταστεί. Η Επιτροπή έχει στη διάθεσή της πρόσφορα μέσα τα οποία, όταν το κρίνει αναγκαίο, της επιτρέπουν στον τομέα αυτό, να επιτύχει την κατάλληλη λύση, υπό το φως γενικότερων πληροφοριών για την κατάσταση στις διάφορες χώρες και μιας ευρύτερης συζήτησης των σχετικών προβλημάτων, με βάση ενιαία κριτήρια και με τη βοήθεια διαδικασιών που έχουν ως άμεσο αντικείμενο την εξέταση της νομιμότητας των ενεργειών των κρατών μελών. Δεν πρέπει, επομένως, να εξεταστεί το ζήτημα αυτό στην παρούσα υπόθεση.

Ο δικαστής του Bolzano θέλει να μάθει αν συμβιβάζεται με το κοινοτικό δίκαιο η καταβολή της επιβάρυνσης που επέβαλε το Εθνικό Ίδρυμα Εξωτερικού Εμπορίου (ICE) για την έκδοση πιστοποιητικού ελέγχου για ορισμένα οπωροκηπευτικά, επιβάρυνση από την οποία η ιταλική νομοθεσία εξαρτά την εξαγωγή των εν λόγω προϊόντων. Αυτή η επιβάρυνση, που θεσπίστηκε πριν από την έναρξη της ισχύος της Συνθήκης ΕΟΚ, πλήττει αποκλειστικά τα εμπορεύματα που προορίζονται για εξαγωγή και η καταβολή της γίνεται με την ευκαιρία της διελεύσεως των εθνικών συνόρων. Ο διενεργούμενος από το ICE έλεγχος στα εμπορεύματα που προσδιορίζονται από το νομοθετικό διάταγμα 2213, της 20ής Δεκεμβρίου 1937, είχε αρχικά ως σκοπό να βεβαιώσει ότι τα εμπορεύματα ανταποκρίνονται στις προδιαγραφές ποιότητας, επιλογής, τυποποίησης και συσκευασίας που επιβάλλει η εθνική νομοθεσία ως όρο για την επίθεση στα εν λόγω εμπορεύματα του «εθνικού σήματος ποιότητας». Η εισπραττόμενη από το ICE επιβάρυνση αποσκοπούσε στην κάλυψη των εξόδων για τον έλεγχο αυτό, καθώς επίσης και στην οργάνωση των υπηρεσιών ενημέρωσης για την προώθηση των εξαγωγών ιταλικών οπωροκηπευτικών και την ενθάρρυνση των πρωτοβουλιών για την ποιοτική βελτίωση της εγχώριας παραγωγής οπωροκηπευτικών, σύμφωνα με τις απαιτήσεις του εξαγωγικού εμπορίου.

Μετά την έναρξη ισχύος της κοινοτικής νομοθεσίας που καθόρισε προδιαγραφές ποιότητας για την εμπορία των οπωροκηπευτικών, ο έλεγχος από το ICE για την επίθεση του εθνικού σήματος μετατράπηκε, σύμφωνα με τις πληροφορίες του εκπροσώπου της ιταλικής κυβέρνησης, σε εξακρίβωση της συμφωνίας αυτών των προϊόντων, όταν προορίζονται για εξαγωγή, με τις κοινοτικές προδιαγραφές ποιότητας, και τίποτα περισσότερο.

Έχουμε δει σε προηγούμενες υποθέσεις ότι η επιβάρυνση που πλήττει ορισμένες συγκεκριμένες κατηγορίες επιχειρηματιών, χάριν της χρηματοδότησης οργανισμών που ασκούν δραστηριότητες προς το συμφέρον της ενδιαφερομένης κατηγορίας ή, γενικότερα, υπέρ συγκεκριμένης εθνικής παραγωγής που συνδέεται με τη δραστηριότητα των προσώπων που επιβαρύνονται, δεν είναι κατ' ανάγκη ασυμβίβαστη με το κοινοτικό δίκαιο, ακόμα και αν υπάρχει κοινή οργάνωση αγοράς. Πρέπει, όμως, πρώτον, η επιβαλλόμενη επιβάρυνση να μη δημιουργεί δυσμενείς διακρίσεις. Κατά κανόνα, δεν είναι σύμφωνη με την απαίτηση αυτή η επιβάρυνση — ακόμα και πραγματικά ασήμαντου ύψους, όπως αυτή στην οποία αναφέρεται ο δικαστής του Bolzano — που πλήττει μόνο τα εισαγόμενα ή τα εξαγόμενα προϊόντα, εξαιρουμένων των εθνικών προϊόντων που διατίθενται στο εσωτερικό εμπόριο. Τουλάχιστον στο μέτρο που η εξαίρεση από την επιβάρυνση, που ευνοεί τα τελευταία αυτά προϊόντα, δεν μπορεί να θεωρηθεί ως αντιπαροχή έναντι παροχής υπηρεσίας αποκλειστικά υπέρ των εξαγωγέων ή των εισαγωγέων, μια τέτοια επιβάρυνση είναι ανεπίτρεπτη επειδή αντίκειται στην απαγόρευση των επιβαρύνσεων ισοδυνάμου με δασμούς αποτελέσματος. Η απαγόρευση αυτή, όσον αφορά την εξαγωγή των προϊόντων που αναφέρει ο δικαστής του Bolzano, ισχύει από την 1η Ιανουαρίου 1962 για τα προηγούμενα από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης μέτρα.

Υπενθυμίζω, κατ' αρχάς, ότι το Δικαστήριο δέχτηκε σχετικά με ένα τέλος στατιστικής που έπληττε τόσο τις εισαγωγές όσο και τις εξαγωγές ότι: «Η χρηματική επιβάρυνση, όσο μικρή και αν είναι, που επιβάλλεται μονομερώς, ανεξάρτητα από το χαρακτηρισμό και τη μορφή της, πλήττει δε τα εθνικά εμπορεύματα λόγω της διέλευσης των συνόρων, εφόσον δεν είναι κατά κυριολεξία δασμός, αποτελεί φορολογική επιβάρυνση, κατά την έννοια των άρθρων 9, 12, 13 και 16 της Συνθήκης, ακόμα και αν δεν καταβάλλεται υπέρ του Κράτους.» Αυτό ισχύει ακόμα και αν επιβαρύνει χωρίς διάκριση κάθε διέλευση των συνόρων και αν δεν έχει προστατευτικό χαρακτήρα (απόφαση 24/68, Επιτροπή κατά Ιταλικής Δημοκρατίας, Raccolta 1969, σ. 193).

Οι δύο κυβερνήσεις που έχουν ασκήσει παρέμβαση στην παρούσα δίκη υποστηρίζουν εξάλλου ότι, δεδομένου ότι πρόκειται για επιβαρύνσεις αποκλειστικά των εξαγωγών, σε σχέση με δραστηριότητες προς όφελος των εξαγωγέων, πρέπει να εξαιρεθούν από την προαναφερθείσα γενική απαγόρευση, δυνάμει της αρχής της νομιμότητας της καταβολής ανάλογης αντιπαροχής για πραγματική παροχή υπηρεσίας.

Ειδικότερα, η Ιταλική Κυβέρνηση επιδιώκει να διαστείλει την παρούσα περίπτωση από εκείνη στην οποία αναφέρθηκε το Δικαστήριο στην υπόθεση 29/72 (Marimex, Raccolta 1972, σ. 1317), όπου είχε αποκλειστεί η ύπαρξη υπηρεσίας που να δικαιολογεί την επιβάρυνση. Η Ιταλία υποστηρίζει σχετικά ότι, σε αντιδιαστολή με την περίπτωση των τελών κτηνιατρικού ελέγχου που καταβάλλονται για υγειονομική επίσκεψη που πραγματοποιείται χάριν του γενικού συμφέροντος του εθνικού συνόλου, το τέλος για το εθνικό σήμα ποιότητας είναι η αντιπαροχή έναντι υπηρεσίας που ωφελεί συγκεκριμένα τον εξαγωγέα, ο οποίος μπορεί να υπολογίζει στο κύρος και στην οικονομική αξία ενός αυστηρού τεχνικού ελέγχου, που αποτελεί εγγύηση για το ποιοτικό επίπεδο του εμπορεύματός του.

Χωρίς να συντρέχει λόγος να εξεταστεί αν η υποχρεωτική υπηρεσία, που επιβάλλεται στο σύνολο των εξαγωγέων ορισμένων συγκεκριμένων προϊόντων, εμπίπτει ενδεχομένως στην έννοια της ατομικά παρεχόμενης υπηρεσίας, η οποία δικαιολογεί την επιστροφή του πραγματικού κόστους αυτής της υπηρεσίας, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου (βλ. την πρόσφατη απόφαση 39/73, Rewe-Zentralfinanz, Raccolta 1973, σ. 1044), αρκεί να σημειωθεί ότι η έννοια της ατομικής υπηρεσίας δεν μπορεί να καλύπτει ενέργειες οι οποίες, όπως στην περίπτωση του διενεργούμενου από το ICE ελέγχου για την επίθεση του εθνικού σήματος, περιορίζονται στη βεβαίωση της συμφωνίας των εμπορευμάτων προς τις προδιαγραφές ποιότητας που η κοινοτική νομοθεσία απαιτεί για τη διάθεσή τους στο εμπόριο.

Ο εθνικός οργανισμός πραγματοποιεί τον έλεγχο σε κάθε παρτίδα, αντί σποραδικά, όπως το επιθυμούν, κατά την άποψη της Επιτροπής, οι κοινοτικές διατάξεις, που προβλέπουν σύστημα «δειγματοληπτικού ελέγχου». Ανεξάρτητα από το ζήτημα της νομιμότητας αυτού του συστήματος ελέγχου, ζήτημα που έθεσε η Επιτροπή, και που δεν είναι απόλυτα σαφές, εφόσον η ίδια η κοινοτική νομοθεσία προβλέπει υποχρεωτικό έλεγχο για κάθε παρτίδα προς εξαγωγή προς τρίτες χώρες, συγχρόνως δε προβλέπει ότι «οι εργασίες ελέγχου πραγματοποιούνται με δειγματοληψία» (βλ. άρθρα 2 και 3 του κανονισμού 496/70 της Επιτροπής, της 17ης Μαρτίου 1970, ΕΕ ειδ. έκδ. 03/005, σ. 64), το ζήτημα αυτό, όπως έχω ήδη αναφέρει, δεν περιλαμβάνεται στα ερωτήματα που υπέβαλε ο εθνικός δικαστής. Η διαφορά ενδεχομένως ως προς τη συχνότητα των ελέγχων και όχι ως προς τα ουσιαστικά του κριτήρια δεν προσθέτει τίποτα στο περιεχόμενο του εθνικού σήματος όσον αφορά τα

προϊόντα στα οποία εφαρμόζονται οι κοινοτικές προδιαγραφές ποιότητας: βεβαιώνει πάντοτε και μόνο ότι το εμπόρευμα είναι κατάλληλο για να διατεθεί στο εμπόριο εντός της Κοινότητας, σύμφωνα με τις εν λόγω κοινές προδιαγραφές.

Δεδομένου άλλωστε ότι οι κοινές προδιαγραφές ισχύουν και για την εμπορία των οπωροκηπευτικών του κράτους παραγωγής και, επομένως, μπορεί να υποτεθεί βάσιμα ότι οι εθνικές αρχές προβαίνουν επίσης στους κατάλληλους ελέγχους, έστω και από διαφορετικούς οργανισμούς, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 5 του κανονισμού του Συμβουλίου 158/66, η επιβολή επιβαρύνσεως μόνο λόγω του ποιοτικού ελέγχου κατά την εξαγωγή αποκτά χαρακτήρα δυσμενούς διάκρισης σε σχέση με τα ίδια προϊόντα που διατίθενται στο εμπόριο εντός του κράτους και, επομένως, έχει το ίδιο περιοριστικό αποτέλεσμα με τους εξαγωγικούς δασμούς όσον αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία των προϊόντων, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου (βλ. πρόσφατη απόφαση, της 23ης Ιανουαρίου 1975, στην υπόθεση 51/74, Van der Hulst' s Zonen, σκέψεις 13 και 14, Raccolta 1975, σ. 79).

φωνεί με τις κοινοτικές διατάξεις. Αν, όμως, το εθνικό σήμα θεωρηθεί σαν κάτι διαφορετικό από θετική βεβαίωση για τον έλεγχο που διεξάγεται στο πλαίσιο των κοινοτικών κανονισμών, αντιμετωπίζουμε ένα είδος διακρίσεως το οποίο μόνο υπό ορισμένους όρους μπορεί να συμβιβαστεί με την ιδέα της κοινής αγοράς. Η επίθεση του εθνικού σήματος ελέγχου, που βεβαιώνει κάτι παραπάνω απ' αυτό που απαιτεί η κοινοτική νομοθεσία για την εμπορία του εθνικού προϊόντος που υπόκειται σε κοινή οργάνωση αγοράς, μπορεί να αντανακλά ασφαλώς τόσο το ατομικό συμφέρον του εμπόρου όσο και το γενικό συμφέρον της συγκεκριμένης ομάδας για τη διαφύλαξη της φήμης και για την αποφυγή του επικίνδυνου ανταγωνισμού που οφείλεται σε υποβάθμιση της ποιότητας· σύμφωνα με την πρώτη εκδοχή, όμως, είναι συμφέρον του καθενός να υποβάλλει οικειοθελώς τα προϊόντα του σε έλεγχο, έστω και έναντι αντιπαροχής· σύμφωνα με τη δεύτερη εκδοχή, η υποχρεωτική επίθεση του σήματος έχει ως συνέπεια την υποχρέωση της διατήρησης των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών μιας εθνικής αγοράς τα οποία, επαναλαμβάνω, μπορούν να γίνουν δεκτά μόνο με ελεύθερη επιλογή από τους ενδιαφερόμενους.

Αυτό ισχύει, ασφαλώς, υπό την επιφύλαξη της νομιμότητας του ελέγχου που μπορεί να επιβληθεί για λόγους γενικού συμφέροντος ή ακόμα και μόνο για τη διαφύλαξη της σοβαρότητας των εμπορικών συναλλαγών, εφόσον ο εν λόγω έλεγχος συμ-

Εντελώς διαφορετικός είναι ο κοινοτικός έλεγχος που διενεργείται συγχρόνως χάριν του συμφέροντος των παραγωγών, των καταναλωτών και της σοβαρότητας των εμπορικών συναλλαγών μεταξύ των κρατών μελών.

Προτείνω, λοιπόν, να δοθεί στο πρώτο ερώτημα του δικαστηρίου του Bolzano η απάντηση ότι η χρηματική επιβάρυνση που συνδέεται με την έκδοση πιστοποιητικού, το οποίο βεβαιώνει τη συμφωνία των εξαγομένων προϊόντων με τις ποιοτικές προδιαγραφές που επιβάλλει το κοινοτικό δίκαιο, αποτελεί φορολογική επιβάρυνση ισοδυνάμου με δασμό αποτελέσματος, στο μέτρο που τα ίδια προϊόντα που διατίθενται στο εμπόριο του εν λόγω κράτους δεν υπόκεινται στην ίδια επιβάρυνση.

Όσον αφορά το δεύτερο ερώτημα, αρκεί να σημειωθεί ότι η απαγόρευση του άρθρου 16 της Συνθήκης ΕΟΚ, για τη συνέχιση της καταβολής εξαγωγικών δασμών και φορολογικών επιβαρύνσεων ισοδυνάμου αποτελέσματος προγενέστερων της θέσεως εν ισχύι της Συνθήκης, ισχύει για όλα τα προϊόντα, και για τα οπωροκηπευτικά, από την 1η Ιανουαρίου 1962 και, κατά συνέπεια, το άρθρο 13 του κανονισμού 159/66/ΕΟΚ, όπως τροποποιήθηκε τελευταία από τον κανονισμό 161/69, το οποίο προβλέπει την κατάργηση από την 1η Ιουλίου 1969 των δασμών και φορολογικών επιβαρύνσεων ισοδυνάμου αποτελέσματος, όσον αφορά τις εμπορικές ανταλλαγές μεταξύ κρατών μελών, αφορά μόνο τις εισαγωγές.